

eventos

ENTRE LA EQUIDAD Y LA SUMISIÓN AL MERCADO

Propuestas y dilemas en torno a la conferencia de las Naciones Unidas - Hábitat II (Estambul, Turquía. Junio 1996)

por Beatriz Cuenya
(CEUR/CONICET)

Cerca de la mitad de la población mundial hoy vive y trabaja en ciudades y se estima que hacia el 2025 unos dos tercios de los habitantes del planeta serán residentes urbanos. En el próximo siglo el mundo estará dominado por las ciudades, cuyo crecimiento y continua expansión constituye una de las transformaciones más significativas del hábitat humano a lo largo de la historia. Incubadoras de civilización y sinónimo de progreso las ciudades enfrentan hoy gravísimos problemas de deterioro social, económico y ambiental derivados de patrones irracionales de producción y consumo. La falta de oportunidades de empleo, el incremento de la pobreza y la ampliación de la brecha entre ricos y pobres, el aumento de los sin techo y de los asentamientos precarios, los déficit de servicios e infraestructura y la contaminación del agua, aire y suelo perfilan un panorama de las condiciones de vida de millones de habitantes en las ciudades en el mundo desarrollado y subdesarrollado.

Para dar apenas una idea de la magnitud que revisten esos problemas, sirven los siguientes datos. En el "mundo en desarrollo" (países con bajos y medianos ingresos en términos de PBI per cápita), hacia 1994, unos 1000 millones de personas no tenían acceso al suministro de agua potable y casi 2000 millones se encontraba sin saneamiento adecuado. En América Latina, prácticamente la mitad de sus habitantes vive hoy en la pobreza y 94 millones de personas no disponen de una alimentación adecuada. La proporción de hogares pobres -que en su mayoría son urbanos- se ha incrementado en las dos últimas décadas. También han aumentado las distancias entre los sectores pudientes y la población en situación de pobreza debido a una distribución del ingreso mucho más concentrada e inequitativa que hace dos décadas y que se ubica entre las peores del mundo. El déficit habitacional cuantitativo y cualitativo afecta a uno de cada tres hogares latinoamericanos.

Con tales señalamientos, y a partir del reconocimiento de su naturaleza global, la Asamblea de las Naciones Unidas celebró en junio pasado su Segunda Conferencia sobre los Asentamientos Humanos, *Hábitat II* o la *Cumbre sobre la Ciudad*, con la que culminó una serie de conferencias mundiales celebradas en la década sobre problemas de importancia para la humanidad. El principal documento político resultante de la Cumbre -la *Agenda Hábitat*- contiene los compromisos de los gobiernos y la recomendación de acciones específicas, para las dos primeras décadas del siglo XXI, dirigidas al logro de dos objetivos: *vivienda adecuada para todos y asentamientos humanos sostenibles en un mundo urbanizado*. Una vivienda apropiada se considera fundamental para el bienestar de más de un billón de personas que viven en condiciones precarias. El desarrollo sustentable se plantea como básico para la viabilidad social, económica y ambiental de los asentamientos humanos. En el trasfondo está presente el imperativo de aumentar la productividad y la competitividad de los asentamientos humanos para disputar las posibilidades de atraer inversiones de acuerdo a los nuevos requerimientos de la economía globalizada.

Combinando los principios socialmente integradores de la democracia (igualdad, equidad, erradicación de la pobreza y solidaridad) con las estrategias económicamente excluyentes del mercado (el mercado es el que manda), la nueva Agenda muestra hasta qué punto ella es producto de las profundas transformaciones ocurridas en el mundo en las últimas décadas.

A veinte años de Hábitat I, realizada en Vancouver en 1976, los actuales ejes de acción ponen de manifiesto que ha habido una redefinición de los problemas que afectan a los asentamientos humanos así como de la forma con que los Estados y las agencias internacionales de cooperación proponen abordarlos.

Las ciudades son los verdaderos motores del desarrollo

Uno de los principales ejes de Hábitat II es *la revalorización de las ciudades como motores del progreso económico y social*, como centros de innovación y difusión tecnológica y como espacio de cooperación entre el Estado y la sociedad civil. Contrariamente al sentimiento de alarma que cundía a mediados de los '70 por lo que se consideraban inaceptables condiciones de vida en las ciudades y su perspectiva de agravamiento ante la falta de medidas "positivas y concretas", la nueva Agenda Hábitat apela a "un sentimiento de oportunidad y esperanza en el logro de un mundo nuevo". Se plasma una visión positiva del futuro de las ciudades, según la cual, éstas ya no son percibidas como receptáculos de los dramas de la humanidad -asociados a los fenómenos de pobreza, violencia y pérdida de identidad cultural- sino como dispositivos de prosperidad. Las carencias que padecen los centros urbanos se presentan más que como frenos como verdaderos desafíos. Contribuir a generar empleo y ofrecer un acceso equitativo a condiciones de vida adecuadas son arduos retos para las ciudades. En un mundo altamente urbanizado, las ciudades y áreas metropolitanas están llamadas también a garantizar el desarrollo sustentable; es decir, generar patrones de producción y consumo compatibles con la preservación del medio ambiente.

Esa visión no es sorprendente teniendo en cuenta que las ciudades representan por lo menos el 50% del PBI de todos los países, por lo cual, las perspectivas de desarrollo de las naciones dependen, en gran medida, del desempeño de la economía urbana. Además, en el contexto de una economía globalizada, las posibilidades de éxito o fracaso económico se asocian cada vez más con condiciones inherentes a la ciudad, tales como la velocidad de información sobre los mercados internacionales, la capacidad de adaptación a ellos, y la flexibilidad de los aparatos productivos y comerciales, más que con el capital acumulado, las riquezas naturales o la posición geográfica.

La gestión eficiente de la ciudad es una meta posible

A tono con esa visión entusiasta, por primera vez desde hace décadas, la gestión eficiente de las ciudades se concibe como una meta posible. Los signos de protagonismo político que evidenciaron varias ciudades europeas para enfrentar la recesión económica de los '70 (lo que dio lugar al fenómeno de las Eurociudades definidas como las "multinacionales europeas"), así como el boom económico de las ciudades asiáticas (Seúl, Taipei, Hong-Kong, Singapur, Bangkok, Hanoi, etc-) en parte alimentan la ilusión sobre la gobernabilidad de las ciudades.

En América Latina y el Caribe, una de las regiones más urbanizadas del planeta, las ciudades aparecen también más manejables. El informe Regional de los gobiernos nacionales preparado por la CEPAL sostiene que, contrariamente a las predicciones de los años '70, que auguraban un crecimiento sin límite de las grandes urbes, asistimos a la transición demográfica, considerada el cambio más notable de la población en los últimos 30 años. Esto significa que la población urbana creció a tasas inferiores que la población total, por lo cual, la metropolización ha dejado de ser una tendencia inexorable en nuestro continente. Las grandes ciudades de la región (de las cuales México, San Pablo, Buenos Aires y Río de Janeiro integran el grupo de las 15 aglomeraciones más pobladas del mundo) han evolucionado a un ritmo más pausado y se han consolidado las ciudades de tamaño intermedio. Estos procesos tienen que ver no sólo con las pautas urbanas que adquirió la fecundidad, llevando a su descenso. También se relacionan con el declive de las migraciones rurales urbanas en coincidencia con los años de ajuste estructural y falta de oportunidades de empleo.

Gobiernos locales y "políticas facilitadoras" garantizan el éxito

La convicción de que las ciudades son gobernables jerarquizó la cuestión de cómo hacer un buen gobierno. Hay un reconocimiento explícito de que la mayoría de las sociedades han modificado los puntos de vista sobre el rol estratégico de los Estados Nacionales. Se ha puesto en tela de juicio el papel del Estado nacional en la gestión urbana - dado el escaso impacto que

se le atribuyen a sus políticas en el pasado - y los principales responsables de la administración y desarrollo de la ciudad pasan a ser los gobiernos locales. Se asigna a las autoridades subestatales la capacidad de enfrentar los problemas urbanos con enfoques más abiertos e innovativos, al favorecer la iniciativa independiente y la creatividad. Si bien se reconoce que, debido a sus causas estructurales, los problemas deben ser abordados en los niveles nacional e internacional, se vaticina que el progreso dependerá, en gran medida, de la capacidad de las autoridades locales, de la participación ciudadana y de las asociaciones entre todos los niveles de gobierno con toda la sociedad civil: sector privado, sector cooperativo, trabajadores y organizaciones de la comunidad.

En concordancia con tales principios, la estrategia de la nueva agenda urbana es lo que se ha dado en llamar una estrategia “facilitadora”. (*strategy of enabling*) Es decir, una estrategia que crea las condiciones para la autogestión, que busca facilitar y potenciar las acciones individuales, de las comunidades y del sector privado para mejorar las condiciones de vida en los asentamientos humanos.

Aplicada a la política de vivienda supone que los gobiernos deben dejar de lado su anterior función de productores de vivienda y asumir el papel de administradores en la totalidad del sector y de orientadores del desempeño del ámbito privado estructurado y no estructurado, poniendo más énfasis en la función global que cumple la vivienda en el desarrollo económico y social. Se reconoce al mercado como el principal mecanismo de suministro de vivienda aunque se recomienda dar especial atención a los grupos vulnerables (los de bajos salarios, los desocupados, las mujeres jefas de hogar, los ancianos, los niños) a través de mecanismos compensatorios. Este nuevo concepto de “enabling”, mencionado ya en previos documentos de política del Banco Mundial, se emplea para nombrar procesos, políticas, estrategias y mercados.

Dilema

El gran problema implícito en la Agenda Hábitat es que combina de manera contradictoria distintas vertientes del pensamiento sobre la ciudad. Una es la que procede del discurso neoliberal, que valoriza sobretudo la ciudad de los negocios, que busca promover el mercado y la productividad urbana para atraer inversiones y usuarios solventes. Esta ciudad de los servicios a las empresas y del consumo sofisticado excluye a los sectores medios y populares. También desde este enfoque se fomenta la reducción de los aparatos estatales cediendo funciones a los gobiernos locales que deben enfrentarse, la mayoría de las veces, sin recursos financieros ni técnicos suficientes, ante las demandas sociales agravadas.

Una segunda vertiente de este Plan Global de Acción es la que apuesta a la equidad, la erradicación de la pobreza, la descentralización y la participación ciudadana, como dimensiones esenciales de la democracia. La moderna tendencia en su favor es atribuible, en gran medida, a los movimientos populares urbanos en su lucha por consolidar la vivienda y la ciudad para todos.

El dilema que esto deja planteado es el siguiente: ¿a la hora de tomar decisiones políticas, cuál de esos enfoques habrá prevalecer: el que pone énfasis en un verdadero compromiso económico y político de los gobiernos con los procesos participativos y democráticos, con la planificación desde abajo hacia arriba junto con el protagonismo de la gente. O bien, el que da prioridad el mercado y a la búsqueda de la productividad bajo el imperativo de inserción de las ciudades en la nueva configuración económica mundial?

La superación de este conflicto de intereses, en parte, depende del grado de eficiencia y transparencia de la gestión urbana, en donde hay mucho por hacer. Existen ejemplos en el mundo en los cuales se han estimulado las inversiones privadas y los grandes proyectos pero, a la vez, se ha exigido a las empresas que se benefician de estos negocios que contribuyan a sufragar los costos sociales o ambientales que ellas mismas contribuyen a generar. Pero, además, la tensión entre los imperativos de la productividad y la equidad es de naturaleza política. En la llamada “nueva era de la cooperación” es necesario que las organizaciones de la sociedad civil tomen la iniciativa para monitorear los compromisos que asuman los gobiernos nacionales. Tal vez, este sea un camino posible para que el objetivo “vivienda adecuada para todos” que postula Hábitat II no se convierta en una nueva promesa sin esperanzas de realización.

Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial, *Vivienda. Un entorno propicio para el mercado habitacional*, Documento de política del banco Mundial, Washington, D.C.F., 1993.
The Habitat Agenda, Unedited Draft, 13 October 1995.
 CEPAL, *Plan de Acción Regional sobre los Asentamientos Humanos*, Santiago de Chile, 16/11/1995.